



山东省高等学校优势学科人才团队培育计划
国家社会科学基金规划项目（13BJY164）



中国地方政府融资平台转型与 地方政府债务风险防范研究

ZHONGGUO DIFANG ZHENGFU RONGZI PINGTAI ZHUANXING YU
DIFANG ZHENGFU ZHAIWU FENGXIAN FANGFAN YANJIU



马恩涛/著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

山东省高等学校优势学科人才团队培育计划

国家社会科学基金规划项目 (13BJY164)

中国地方政府融资平台转型与 地方政府债务风险防范研究

马恩涛 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府融资平台转型与地方政府债务风险防范研究/
马恩涛著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7901 - 9

I. ①中… II. ①马… III. ①地方财政 - 融资 - 研究 - 中国
②地方政府 - 债务管理 - 风险管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 057797 号

责任编辑: 黄双蓉 黎子民

责任校对: 王肖楠

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

中国地方政府融资平台转型与地方政府债务风险防范研究

马恩涛 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

787 × 1092 16 开 14.75 印张 281000 字

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7901 - 9 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))



序

有关地方政府融资平台及其导致的政府债务问题是我国财政理论界和实践部门近几年所关注的一个重点课题。特别是为应对2008年美国“次贷”危机对我国经济的影响，我国中央政府在对待地方政府融资平台的态度上由原来的模棱两可转变为明确支持，各地方政府的融资平台也就开始进入迅猛增长阶段。然而，也是从2008年开始，包括冰岛债务危机及其后的迪拜债务危机、希腊债务危机、西班牙债务危机和意大利债务危机等一系列国际上的鲜活案例为我国地方政府融资平台的发展敲响了警钟，地方政府融资平台债务日益成为国家经济“又好又快”发展的巨大威胁。因此，中央政府紧急出台了《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》，标志着地方政府融资平台开始进入清理转型阶段。

正是在这一背景下，马恩涛同志承担了国家社科基金项目《中国地方政府融资平台债务控制及其风险防范研究》，试图对我国地方政府融资平台的发展脉络进行系统梳理和对以地方政府融资平台作为主要承载形式的地方政府债务进行风险防范，并在此基础上给出地方政府融资平台的转型方向。而该课题之所以能够取得立项，也反映出理论界对我国地方政府融资平台债务风险的担忧和对解决地方政府融资平台及其债务风险策略措施的期盼。经过该同志近三年的调查、研究与写作，结题报告得以出笼。纵观该研究报告，其主要创新或特色之处有如下几点。

一是对地方政府融资平台的发展脉络进行了系统梳理。地方政府融资平台虽然鼎盛于2009年前后，但实际上自20世纪80年代我国开始大力实施改革开放以来就已经在部分地区特别是发达省市出现了萌芽，如1987年底成立的上海“久事”公司；而大多数学者在探讨地方政府融资平台时往往缺乏对其历史渊源的把握，进而导致对地方政府融资平台历史阶段性甚至形成机理认识上出现偏颇。该报告不仅对地方政府融资平台发展脉络进行了梳理，而且还对地方政府融资平台的融资渠道进行了归纳总结，满足了理论界和实践部门对地方政府融资平台历史发展脉络在认知上的需求。

二是分别从国家层面、省级层面以及地市级层面对地方政府融资平台及其债务风险状况进行了实证分析。由于政府公共部门和广大人民群众对地方政府债务数据较高的敏感性，故其透明度往往不高。审计署虽然在2013年8月和9月对

地方政府债务进行了专项审计，但据此给出的《全国政府性债务审计结果》也仅仅是列出了我国政府债务的总体状况，对省级和地市级债务数据没有进行公布。而该报告结合山东省债务统计状况对济南市及其他地市的融资平台进行了详细分析，从微观视角给出了代表性地方政府的融资平台债务风险状况。

三是对地方政府融资平台债务风险形成机理进行了博弈模型分析。马恩涛同志自2004年确定政府债务作为自己的研究方向以来，一直强调地方政府主观上的财政机会主义在政府债务积累中的作用。特别是当地方政府在面对客观上的内部财政能力弱化约束和外部财政压力刚性约束下，财政机会主义就成为其理性选择。在地方政府融资平台债务风险模型中，其继续坚持发展这一思想并将金融机构也纳入这一分析框架，很好地解释了地方政府过度进行投融资以及地方政府债务积累的原因。

四是在对PPP模式作为替代地方政府融资平台来解决地方政府基础设施建设资金不足表示认可的同时，不忘对PPP模式所可能导致的政府或有债务敲响警钟。实际上，早在其博士论文中，马恩涛同志就对基础设施建设领域中的PPP模式充满兴趣，不仅分析总结了国外PPP模式的成功经验和对我国的借鉴意义，还对PPP模式为地方政府所带来的风险充满忧虑。其认为政府与社会资本的合作不可避免地会出现政府对社会资本的担保进而导致政府或有债务的积累。而从现实中PPP项目的实践来看，其忧虑也不无道理。

该课题研究报告中还存在一些其他可圈可点之处，如对智利、秘鲁、南非和土耳其等实施PPP模式较多的国家就有关PPP协议风险的治理和制度框架、显性或有债务管理以及对PPP项目的预算、会计和报告等进行的案例分析和总结，在我国当前大力倡导实施PPP模式的大环境下很值得财政理论界和实践部门关注。对于这些，在此不再一一列举，还请读者去细细品味。

鉴于地方政府融资平台所导致的潜在债务风险以及对未来财政空间的挤压，中央政府自2010年以来一直在对其进行清理转型。国务院于2014年10月所发布的《关于加强地方政府性债务管理的意见》，更是明确地方政府融资平台要剥离政府的融资职能。因此，传统意义上的地方政府融资平台将逐渐退出历史舞台。然而，考虑到我国当前的市场化程度以及经济和财政双双进入“新常态”，故要实现地方政府融资平台真正回归市场主体即实现“市场化”和“主体化”，还需要一段较长的路要走。因此，该研究报告不仅是对地方政府融资平台的历史进行总结，更是对地方政府融资平台未来作用的发挥具有重要的现实指导意义。

当然，该研究报告也有不足之处。虽然对地方政府融资平台债务风险状况从省级和地市级层面上进行了分析，但仅以山东省和济南市为例很难反映出全国省级层面和地市级层面上融资平台的债务风险全景；报告虽然强调了地方政府融资平台的转型发展，但对于地方政府融资平台如何“去政府化”和“去工具化”还缺少进一步深入的内容，这些都需要作者在日后的工作和学习中通过调查研究

来进一步扩展和充实。

马恩涛同志是我培养的博士，其博士论文《中国经济转型中的政府或有债务研究》已于2010年就已出版，该著作还获得了教育部“第六届高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）”和财政部“全国第五届优秀财政理论研究成果奖”。这一次，他的国家社科基金项目又以“优秀”等级通过鉴定并将研究报告加工充实成《中国地方政府融资平台转型与地方政府债务风险防范研究》进行出版，我作为马恩涛同志攻读博士学位时期的指导教师，甚感欣慰。希望作者在以后的学习和工作中，继续努力，勇于实践，不断推出更多高水平科研成果，以回报国家与社会；也希望各位专家和学者以及读者同志对该书的出版予以关注并进行批评和指正。

邓子基

2016年12月于厦门大学

目 录

Contents

第一章 导论 / 1

- | | | |
|-----|-----------|----|
| 第一节 | 选题背景与研究意义 | 1 |
| 第二节 | 基本概念的界定 | 6 |
| 第三节 | 相关研究的文献综述 | 16 |
| 第四节 | 研究方法与框架 | 24 |

第二章 中国地方政府融资平台的发展演变 / 27

- | | | |
|-----|-----------------|----|
| 第一节 | 中国地方政府融资平台的演化历程 | 27 |
| 第二节 | 地方政府融资平台的融资通道 | 36 |
| 第三节 | PPPs 模式的运用与发展 | 45 |

第三章 中国地方政府融资平台的债务风险状况 / 53

- | | | |
|-----|-------------------|----|
| 第一节 | 中国地方政府债务总览 | 53 |
| 第二节 | 山东省地方政府融资平台概况 | 69 |
| 第三节 | 地方政府融资平台及其债务风险积累 | 77 |
| 第四节 | 地方政府融资平台及其债务产生的原因 | 88 |

第四章 中国地方政府融资平台债务风险的形成机理 / 102

- | | | |
|-----|-------------------|-----|
| 第一节 | 地方政府公共融资渠道选择 | 102 |
| 第二节 | 地方政府融资平台融资方式的优势 | 105 |
| 第三节 | 地方政府融资平台风险机理与传导机制 | 108 |
| 第四节 | 地方政府融资平台过度投融资行为分析 | 118 |
| 第五节 | PPPs 对政府财政的影响机制 | 123 |

第五章 国外地方政府融资平台与地方政府债务风险管理实践 / 131

第一节	国外地方政府投融资的领域与模式	131
第二节	国外地方政府或有债务风险管理实践	140
第三节	国外地方债务监管模式选择分析	144
第四节	国外有关 PPPs 所致政府债务风险管理	151

第六章 中国地方政府融资平台转型内容与债务风险防范措施 / 174

第一节	地方政府融资平台的转型发展	174
第二节	恰当划分中央和地方政府之间的财权和支出责任	177
第三节	地方政府债务风险的防范	181

参考文献	207
------	-----

后记	222
----	-----

图 表 目 录

表 1-1	中国政府关于地方政府融资平台政策文件清单	5
表 1-2	地方政府融资平台债务监管对策观点	22
表 2-1	各大银行地方政府融资平台贷款情况	37
表 2-2	济南市四大融资平台资金来源方式	38
表 2-3	企业债、城投债以及市政债券的区别与联系	39
表 2-4	山东省各地市城投债发行数额 (2009.1~2014.6)	41
表 2-5	PPPs 的具体实施模式	48
表 2-6	中国政府关于政府与社会资本合作的政策文件清单	51
表 3-1	全国政府性债务规模情况	54
表 3-2	2013 年 6 月底地方各级政府性债务规模情况	55
表 3-3	2013 年 6 月底地方政府性债务余额举借主体情况	56
表 3-4	2013 年 6 月底地方政府性债务资金来源情况	57
表 3-5	2013 年 6 月底地方政府性债务余额支出投向情况	58
表 3-6	2013 年 6 月底地方政府性债务余额未来偿债情况	59
表 3-7	山东省政府性债务绝对规模情况	61
表 3-8	部分省份间政府债务的比较 (2013 年)	61
表 3-9	截止到 2013 年 6 月底山东省各级政府性债务情况	62
表 3-10	部分省份政府负有偿还责任债务的比较 (2013 年 6 月底)	62
表 3-11	部分省份政府负有担保责任债务的比较 (2013 年 6 月底)	63
表 3-12	部分省份政府可能承担一定救助责任债务的比较 (2013 年 6 月底)	63
表 3-13	山东省政府性债务余额举借主体情况 (2013 年 6 月底)	64
表 3-14	山东省政府性债务资金来源情况 (2013 年 6 月底)	65
表 3-15	山东省政府性债务余额支出投向情况 (2013 年 6 月底)	65
表 3-16	山东省政府性债务未来偿债情况	66
表 3-17	2015 年济南市市本级偿还政府性债务预算安排情况	67
表 3-18	山东省十七地市县两级融资平台数量	69

表 3-19	济南市四大集团资本结构	70
表 3-20	济南市四大集团资产质量情况	70
表 3-21	济南市四大集团获得资金来源情况	71
表 3-22	济南市四大集团获得财政支持情况	71
表 3-23	济南市四大集团享受的各项减免政策情况	71
表 3-24	济南市四大集团出让土地情况	72
表 3-25	济南市四大集团资金供需情况	73
表 3-26	山东省下辖市存续城投债未来到期情况	75
表 3-27	山东省 2010 年 6 家地方政府融资平台财务状况	76
表 3-28	地方政府融资平台间的交叉借款	76
表 3-29	国有银行不良贷款情况	81
表 3-30	中国主要上市银行地方政府融资平台贷款情况	82
表 3-31	2010 年中国主权资产负债简表	83
表 4-1	中国地方财政收支变动情况	109
表 4-2	PPPs 对政府净值的可能财政影响	124
表 4-3	PPPs 相关财政风险矩阵	127
表 5-1	欧洲部分国家公私合营项目所在领域	133
表 5-2	债务管理具体实践	147
表 5-3	财政承诺类型	152
表 5-4	风险登记簿样例	165
表 5-5	治理和制度框架总结	171
表 5-6	财政承诺管理总结	172
表 5-7	评估模型总结	172
表 5-8	预算、会计和报告总结	172
表 6-1	各主要国家财产税收入比重 (占 GDP 比重)	180
表 6-2	2015 年济南市级新增地方政府债券安排情况表	194
表 6-3	济南市新增地方政府债券转贷情况	195
表 6-4	济南市地方政府债券置换情况	195
表 6-5	中国早期预警系统	203
图 1-1	本书研究思路和框架	26
图 2-1	政府融资平台的典型结构	36
图 2-2	中国近几年地方企业和政府债券发行规模	40
图 2-3	公共和私人参与联合光谱: 基于风险和提供模式的分类	46
图 2-4	传统政府采购方式各主体间的资金和服务支付关系	47

图 2-5	PPPs 模式下各主体间的资金和服务支付关系	47
图 2-6	典型的基础设施 PPPs 项目风险的分配	49
图 3-1	地方政府融资平台相关债务与转移后收入之比	60
图 3-2	赤字率的省际与国际比较	84
图 3-3	各省份债务占地区生产总值比重	85
图 3-4	各省份债务占地区生产总值比重	86
图 3-5	不同情形下的债务相对规模 (占 GDP 比重)	86
图 3-6	中国政府总税收收入和财政支出规模 (占 GDP 比重)	88
图 3-7	中国政府收支缺口 (占 GDP 比重)	89
图 3-8	中央政府收支占政府总收支份额 (百分比)	89
图 3-9	地方政府收支占政府总收支份额 (百分比)	89
图 3-10	中央政府收入和支出规模 (占 GDP 比重)	90
图 3-11	地方政府收入和支出规模 (占 GDP 比重)	90
图 3-12	2013 年政府功能分类支出比重 (预算内)	90
图 3-13	省级层面上的财政缺口均值 (2006 ~2011 年)	91
图 3-14	地方政府收入/支出与政府总收入/支出占比 (2010 年)	91
图 3-15	土地转让收入占政府总收入比重 (2009 年)	91
图 3-16	投资对 GDP 的贡献率	93
图 3-17	转移支付后的各省收支缺口散点图	93
图 3-18	2012 年人均税收收入之间的省际比较	95
图 3-19	2012 年人均财政支出之间的省际比较	96
图 3-20	2012 年人均地区生产总值和人均税收收入分布	97
图 3-21	2012 年人均地区生产总值和人均财政支出分布	97
图 3-22	2012 年人均财政支出和人均税收收入分布	98
图 3-23	中国城镇化水平	100
图 4-1	地方政府融资平台风险传导路径	116
图 4-2	地方政府外部约束主体的二维分析	121
图 5-1	公私参与模式分布	135
图 5-2	政府举债的制度安排框架	143
图 5-3	风险预测案例摘要	166
图 6-1	地方企业债券和地方政府债券规模	193
图 6-2	隐性担保后果	193
图 6-3	中国中期预算内容设计框架	200

导 论

第一节 选题背景与研究意义

一、选题背景

“十二五”规划期间是中国政府进行公共财政改革以使得财政政策更好地与货币政策、投资政策、产业政策和土地政策的协调配置关键历史时期。早在“十二五”规划出台时，中国政府就曾明确提出通过公共财政制度的改进来缩小城乡和地区之间的差距，特别是通过改善政府支出结构包括增加公共服务和社会保障支出比重来实现更多的社会公平。而这种公共财政改革的重要性被2013年11月召开的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议进一步加强。为凸显深化财税体制改革的重要性和迫切性，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）专门将深化财税体制改革作为一个独立部分而对财政的地位、科学财税体制的作用以及深化财税改革的指导方针和主要内容进行了阐述^①。该《决定》还进一步明确了现代财政制度的三方面主要内容即预算制度、税收制度和财政分权制度，并提出了现有财政制度与现代财政制度之间的差距以及不兼容的地方。

其后，财税体制改革的具体内容更是在2014年3月召开的第十二届全国人大第二次会议的政府工作报告中得到进一步的明确。“抓好财税体制改革这个重

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确：财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。

头戏”“实施全面规范、公开透明的预算制度”“推进税收制度改革”“抓紧研究调整中央与地方事权和支出责任”“建立规范的地方政府举债融资机制，把地方政府性债务纳入预算管理，推行政府综合财务报告制度，防范和化解债务风险”等财税改革的具体措施和任务相继给出。而财政部也明确给出了财税体制改革的时间表：主要改革任务在2016年完成，与现代化治理相适应的现代财政制度在2020年建立。而《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》也强调未来五年要继续深化财税体制改革，2020年建立起有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度。

实践中，一些财税方面的改革已经开始启动，如对1994年《预算法》的修订，允许地方政府进行债务融资并改进政府预算和加强其透明度；对地方政府债务融资试点进行了扩展，将自借自还试点省份扩展到了10个，等等。这些财税改革的措施被广大理论界和业界所寄予厚望。普遍认为党的十八届三中全会改革决定能改进地方政府支出的质量和运行的透明度，有助于发挥财政促进中国城镇化及其他目标的实现。特别是，如果改革能够顺利推进，将有助于维护经济的国际竞争力，改进政府的绩效和实现财政的可持续性^①。

无论是在政府发展战略还是在政府工作报告中，我们注意到其越来越重视地方政府的债务融资特别是围绕着各级地方政府所设立的融资平台及其所导致的地方政府债务问题。应该说，在中国地方政府的基础设施建设过程中，地方政府融资平台起到了极其重要的推动作用，其在改善中国基础设施和推动经济增长上的作用也得到了广泛认可。由于依托于地方政府融资平台进行融资不会扩大地方财政赤字和加大地方政府发行债券的压力，故其作为一种为地方政府提供预算外准财政支持的工具，某种程度上被视为地方政府的“香饽饽”。但2009~2010年的信用快速扩张所带来的地方政府融资平台的迅速发展也产生了一系列问题，特别是当其信用的快速扩张引发出中国地方政府债务问题、银行资产质量下降问题，或者更广意义上来说，中期财政稳定性问题以及主权风险问题时，就迫使政府特别是中央政府政策制定者不得不考虑限制和防范地方政府融资平台所产生的风险问题。再加上中国经济已经进入经济增长和财政收入增长双双下降的“新常态”，更迫使我们不得不重视地方政府融资平台债务风险并对平台施以转型发展。

二、研究意义

中国的地方政府融资平台出现于20世纪90年代，期间正是中国政府开

^① 财政的可持续性从资产-负债的角度来说是指政府有能力获得长期而稳定的财政资源，并有能力控制政府的债务；而政府债务的可持续性是指政府能够保证现有的债务水平（即债务-GDP比率）不再上升，而保持相对稳定或下降。所以，我们认为在政府资产存量和财政能力一定的情况下，财政的可持续性等同于政府债务的可持续性。

始实施“分税制 (Tax-sharing System)”改革且中央政府分享了税收份额的大部分^①。这一财税体制留给地方政府过少的资金来应对基础设施建设和城市发展^②。并且,由地方政府在20世纪90年代初期所进行的大规模基础设施投资和支出使得其对银行贷款和海外发行债券数量剧增,导致了全国范围的通货膨胀,促使中央政府在1994年通过严格的预算法,禁止地方政府出现赤字和发行债券。

中国地方政府融资平台的产生和发展恰恰源于强加于地方政府身上的这些约束和限制。地方政府使用这一工具可获得银行贷款和发行所谓的“城市建设投资债券”(即城投债),进而绕开了预算法的规定。1998年的亚洲金融危机使得地方政府融资平台的发展迎来了机遇:积极财政政策的实施要求增加支出以刺激经济,而中国此时也进入城镇化的黄金时期,但地方政府却面临着严重的资金匮乏。2008年的全球金融危机之后,中国地方政府融资平台的发展迎来了“春天”。由于中国经济深受危机的影响,中央政府在2008年12月5日宣布了4万亿元的投资计划,约为当年GDP的12.5%。然而,在这4万亿元的投资计划中,中央政府仅拿出了1.18万亿元的资金,其余资金都是由地方政府施以配套。地方政府也就不得不再次转向融资平台和国有银行系统。实际上,全国平台公司的未偿贷款从2008年开始时的1.7万亿元增加到两年后的5万亿元^③。并且,在危机过后的经济低迷期,许多地方政府也发起了他们自己的以政府投资为核心的刺激计划。最近的报告揭示了自2012年6月,涉及刺激计划的地方省市就超过10个,投资数额超过20万亿元,远远超出中央政府之前提出的4万亿元计划^④。考虑到地方政府刺激计划的实施,地方政府融资平台积累如此规模的债务也就不足为怪了。

地方政府融资平台最主要甚至唯一依赖的资产是土地,故其经常被地方政府视为土地银行。地方政府融资平台使用土地作为主要抵押品来获得国家开发银行(China Development Bank, CDB)的长期贷款,随着这一初始资金的到位,地方

① 1980年以前,在“统收统支”的财政体制下,几乎所有的地方政府收入和利润都被上交中央政府,然后中央政府再根据支出计划分配给各个省份。从1980年到1994年,中国采取一种“划分收支,分级包干”的预算制度来保障中央政府和地方政府都有其自己的独立财政利益。在1994年,中国取消税收包干制,开始实施分税制。这一新政策的主要目标是加强中央政府对税收源泉的控制,以增加中央政府财政收入占全国财政收入中的比重和全国财政收入占GDP的比重,解决中央政府和地方政府的利益冲突。因此税收被分为中央税、地方税和中央地方共享税以稳定二者的财政关系。显然,分税制的目标不仅改善了财政体制而且增加了中央政府的收入比重。见 Garofalo F, Amelio D, Cerra M, *et al.* Urbanisation in China: The Impact of the Tax-sharing system and the Definitions of New Strategies [J]. Working Papers, 2013, 20 (2): 69-78.

② 中央政府收入在1994年实现了跳跃,而地方政府收入从1993年占总财政收入的78%下降到2002年的45%。见 Sanderson H, Forsythe M. China's Superbank: Debt, Oil and Influence: How China Development Bank Is Rewriting the Rules of Finance [J]. John Wiley & Sons Inc, 2013.

③ Sanderson H, Forsythe M. China's Superbank: Debt, Oil and Influence: How China Development Bank Is Rewriting the Rules of Finance [J]. John Wiley & Sons Inc, 2013.

④ 禾田.“4万亿”后遗症?中经观察,2014-3-24.

政府融资平台开始运作并能从国有商业银行那里寻求来短期的贷款，或在银行间债券市场发行债券。由于土地出让或其开发收益是地方政府融资平台偿债的主要来源，决定了融资平台背后的地方政府有足够的原因和激励征用更多的土地并保持较高水平的房地产价格，以继续这一资金的循环。这也是尽管 2009 年中央政府在不停地宣布和出台严厉措施以压低或至少稳定房地产价格而地方政府一直没有兴趣来贯彻落实这一政策的原因。可以说，20 世纪 90 年代末中国城镇化进程的加速以及对地方政府融资平台持续扩张的未来预期，是这期间政府借债和投资狂欢的主要驱动力。

自 21 世纪初国际上的债务危机和经济危机为中国地方政府融资平台的发展敲响了警钟。从 2008 年的冰岛债务危机，到 2009 年迪拜债务危机、希腊债务危机、西班牙债务危机和意大利债务危机等，引发了全球理论界与业界对政府债务的关注以及对全球经济能否复苏的担心。在世界经济领导人非正式聚会（IGW-EL）2011 年会之前的调查结果显示：44% 的与会代表认为欧美经济衰退的可能性非常大，48% 的与会代表认为欧美经济衰退的可能性处于中等水平；63% 的与会代表认为当前全世界所面临的最紧迫的问题是主权债务问题；80% 的与会代表认为要解决各国的债务危机，政治意愿是最关键的因素（李稻葵，2011）^①。

对中国而言，政府的债务问题主要集中于地方，而地方政府债务问题又集中在地方政府融资平台。根据审计署（NAO）最新调查报告，截至 2013 年 6 月底，全国地方政府债务余额已经达到创纪录的 17.89 万亿元（约合 2.93 万亿美元）^②，占 2010 年全国 GDP 的 1/3，相比于 2010 年底的地方政府债务 10.72 万亿元（约合 1.76 万亿美元）^③ 来说，这是一个显著的增长。目前看来，地方政府融资平台已成为地方政府债务中的最主要的承担者：由 7170 个地方政府融资平台承担的债务为 6.97 万亿元，占到总债务的 40%^④。因此，地方政府融资平台的治理问题对于中国改革发展稳定的全局、国民经济能否实现“稳中有进”以及中国政府能否抓住战略机遇实现从“崛起”到“超越”都具有重要的意义和深远的影响。

鉴于国外债务危机频现以及国内债务风险隐患加剧，自 2010 年开始，国务院担心地方政府融资平台债务成为国家经济“又好又快”发展的巨大威胁，因此出台相应的政策文件以约束地方政府融资平台的扩张、控制其潜在的风险。2010 年 6 月 10 日，国务院发布了《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》；6 月 30 日，财政部、发展改革委、人民银行、银监会紧接着发布了《关

① 李稻葵. 新浪微博 <http://weibo.com/u/1686990012/xpDz80iDt>.

② 在总债务中，政府债务、显性担保债务和隐性担保债务是 10.89 万亿元、2.66 万亿元和 4.34 万亿元。

③ 审计署.《全国地方政府性债务审计结果（35 号公告）》，2011 年 6 月 27 日。

④ 审计署.《全国政府性债务审计结果（32 号公告）》，2013 年 12 月 30 日，其他借债主体包括政府部门和机构、公共机构、国有企业和公用事业单位。

于贯彻《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》相关事项的通知》。截至 2015 年底，中国政府有关地方政府融资平台及其债务处理的政策文件见表 1-1。

表 1-1 中国政府关于地方政府融资平台政策文件清单

签发日期	文件名称	签发单位
2009. 3. 18	关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见	人民银行、银监会
2010. 6. 10	关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知	国务院
2010. 6. 30	关于贯彻《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》相关事项的通知	财政部、发展改革委、人民银行、银监会
2010. 8. 2	关于地方政府融资平台贷款清查工作的通知	银监会办公厅
2010. 10. 11	关于做好下一阶段地方政府融资平台贷款清查工作的通知	银监会办公厅
2010. 12. 17	关于加强融资平台贷款风险管理的指导意见	银监会
2011. 3. 31	关于切实做好 2011 年地方政府融资平台贷款风险监管工作的通知	银监会
2012. 3. 13	关于加强 2012 年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见	银监会
2012. 11. 5	关于加强土地储备与融资管理的通知	国土资源部、财政部、人民银行、银监会
2012. 12. 11	关于进一步强化企业债券风险防范管理有关问题的通知	国家发展改革委办公厅
2012. 12. 24	关于制止地方政府违法违规融资行为的通知	财政部、发展改革委、人民银行、银监会
2013. 4. 10	关于加强 2013 年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见	银监会
2014. 9. 21	关于加强地方政府性债务管理的意见	国务院
2014. 10. 8	关于深化预算管理制度改革的决定	国务院
2014. 10. 23	地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法	财政部
2015. 12. 21	关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见	财政部

现阶段，一个不容置疑的事实是：地方政府融资平台及其所引致的地方政府债务风险正在成为影响中国财政状况的最重要因素；地方政府日益增加的债务及

其相关财政和金融风险已经成为悬挂在中国经济头顶上的“达摩克利斯之剑”^①。特别是，自21世纪初一些发达国家和发展中国家的地方政府在基础设施建设中的债务危机，这些都迫使我们不得不重新认识地方政府融资平台的潜在债务风险并采取有效措施进行防范。在控制中国地方政府融资平台债务及防范其风险的过程中，我们认为有两个问题需要特别注意。一是作为一个渐进转型的大国，中国地方政府融资平台的形成原因和作用机理是否与其他市场经济国家一样，特别是作为发轫于高度集中的计划经济体制下的单一制国家的经济转型在地方政府融资平台债务积累过程中是否有自己的制度特征？二是为规避地方政府融资平台的债务风险如何进行一个顶层的框架设计来进行监管？如果我们能科学、合理地回答以上两个问题，相信不仅能够丰富政府或有债务风险的理论内容，而且可以完善中国地方融资平台的监管框架，以规避地方债务风险，实现社会和谐发展。这也是本研究的目的以及理论和实际应用价值所在。

第二节 基本概念的定义

一、地方政府融资平台的界定

目前，无论是理论界还是实践部门对于地方政府融资平台及其债务的确切数量仍存在一定的争论，这源于人们尚未对于地方政府融资平台的概念给出一个统一的界定。虽然国家审计署在2013年的政府审计报告中曾明确指出其对7170个地方政府融资平台进行了审计^②，但长期以来却没有一个对地方政府融资平台的官方界定，特别是缺少对地方政府融资平台是什么、内部组织结构如何以及它们能做什么和不能做什么的明晰界定，且其英文翻译也是五花八门，有将地方政府融资平台翻译为“Local Government-backed Investment Units (LGBIUs)”的，有翻译为“Local Government Financing Platform (LGFP)”的，也有翻译为“Local Government Financing Vehicle (LGFV)”等。实际上，地方政府所设立了各种各样的投资和融资公司虽然都贴有地方政府融资平台这一共同标签，但它们在规模、功能和公司结构上还是有所不同的。

^① “达摩克利斯之剑” (The Sword of Damocles) 用来表示时刻存在的危险。源自古希腊传说：狄奥尼修斯国王请他的大臣达摩克利斯赴宴，命其坐在用一根马鬃悬挂的一把寒光闪闪的利剑下，由此而产生的这个外国典故，意指令人处于一种危机状态，“临绝地而不衰”。或者随时有危机意识，心中敲起警钟等。

^② 审计署：《全国政府性债务审计结果》(32号公告)，2013年12月30日。